
第2章

カンボジアの選挙をめぐる改革¹⁾

原田 至郎

はじめに

2013年7月28日に投票日を迎えたカンボジアの第5期国民議会議員選挙では、人民党68議席、救国党55議席という公式結果が9月8日に国家選挙管理委員会（National Election Committee: NEC）から発表された。それまで国民議会議員選挙のたびに議席数を伸ばしてきた人民党が議席を大幅に減らした点でも、二大政党のみに収斂した点でも、初めての結果といえた。野党躍進の背景には、2012年のクム・ソンカット²⁾評議会選挙後に野党第一党のサム・ランシー党と第二党の人権党が合併して救国党を結成し、さらに有罪判決を受けて国外滞在を続けていた同党のサム・ランシー党首が選挙運動期間中の7月12日に恩赦を受け19日に帰国を果たし支持者の大歓迎を受けたという状況があった。善戦に留まらず勝利を主張する同党は、さまざまな不正があったとして、投票日夜から放送された結果速報、さらに点検・修正を経て8月12日に発表された暫定結果にも異議を唱え続

1) 本稿は、中間報告として発表した下記の拙稿に大幅に加筆したものである。原田至郎 2019. 「2018年までの選挙改革の概要」初鹿野直美編『機動研究成果報告』カンボジア：最大野党不在の2018年総選挙』アジア経済研究所 (https://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Kidou/2019_cambodia.html)。

2) クム (khum) は州内の郡 (スロックスrok) の、ソンカット (sangkat) は州内の市 (クロンkrong) または都内の区 (カンkhan) の、それぞれ下位に位置する自治体である。「コミューンcommune」がクムの訳語として用いられる場合も少なくないが (後述のCECなど)、本稿では両者を包含する訳語とする立場を取りつつ、基本的にはクム・ソンカットという表記を用いる。

け、公式結果も受け入れず 55 名の当選者も国民議會をボイコットして、国内外に對して選挙の精査を訴え続けた。

2008 年の選挙で得た 90 議席からは大幅に減らしたものの過半数の議席を確保した人民党は、9 月 23 日から単独で議會運営、政府承認を行い、フン・セン首相が政権運営を続けることとなったが、首相自身も早くから諸改革の必要性について言及しており (Vong and White 2013)、11 月および 12 月の安倍総理との首脳会谈では日本による選挙改革支援についても話し合いがなされた (外務省 2013a; 2013b)。1 年近くの紆余曲折を経て、2014 年 7 月 22 日に人民党と救国党は合意に達し (人民党・救国党 2014)、救国党も国民議會に参加することとなったが、その合意の重要な項目が NEC 改革を含む選挙改革の実現であった。日本、EU をはじめとする国際社会も関係機材や技術などについて支援を行うこととなり、2018 年の国民議會議員選挙に向けて、さまざまな改革が検討され、一部は実施されることとなった³⁾。

本稿は、カンボジアにおいて 2014 年から 2018 年にかけて実施された選挙改革について論じるものである。以下、第 1 節では一般に選挙にかかわる諸要素をふまえたうえで、本論文の視角を明らかにする。第 2、3 節では、選挙管理機関と選挙人登録における問題と改革について論じる。第 4 節では 投票票および集計の概要と問題を明らかにし、第 5 節では 2017 年クム・ソソカット評議會選挙までの、第 6 節では 2018 年国民議會議員選挙までの改革について論じる。最後には総括と若干の提言を試みたい。

第 1 節 選挙にかかわる諸要素と本稿の視角

選挙は間接民主主義を支える重要な手段である。とりわけ、個人の自由の保護を重視した民主主義としての自由民主主義の立場からは、その価値の実現を大きく左右する不可欠の手段のひとつとして、選挙は単なる形式を超えた質的な適切さ

3) 筆者は 2013 年以来、一研究者として NEC の活動などについて調査・研究し、時には提言を行ってきたが、この前後から 2018 年 8 月までは、国際協力機構 (JICA) 調査団員として支援にもかかわる活動を行う機会も数多くあった。ただし、本稿は、公開情報および一研究者として得た情報に基づいて執筆している。

を備えることが求められ、多くの側面から検証されるべき存在となる。たとえば、Norris (2015, 12, 38-40) は (1) 選挙法, (2) 選挙手続き, (3) 区割り, (4) 選挙人登録, (5) 政党・候補者登録, (6) メディア報道, (7) 選挙資金, (8) 投票プロセス, (9) 開票プロセス, (10) 公式結果, (11) 選挙管理機関 (Election Management Bodies: EMBs) の 11 項目を挙げ、どの点における問題も選挙の失敗につながりうると述べている。

カンボジア王国憲法は、1993 年の公布当初から、前文、1 条、50 条、51 条、134 条で繰り返し「複数政党制自由民主主義」に従うことを規定していた。とくに 134 条では複数政党制自由民主主義体制および立憲君主制を害するような憲法の改正・修正を禁じており、その後のたび重なる改正の過程で条文や条文番号の変化はあっても、憲法条文上、これらの規定は引き続き明記されている。

しかし、統一的基準に基づき 1972 年から 2017 年までの世界各国の体制の自由度を比較分類した Freedom House⁴⁾ によれば、カンボジアは 1993 年と 1994 年に Partly Free と分類された以外はずねに Not Free として分類されている。1993 年は国際連合カンボジア暫定統治機構 (United Nations Transitional Authority in Cambodia: UNTAC) によって制憲議会選挙が実施され、前記の憲法が公布された年であったが、その後の自由民主主義実践の実態に対する厳しい見方が表れている。

また、カンボジアの選挙に関しても厳しい評価がみられる。選挙完全性プロジェクト (Electoral Integrity Project: EIP) は、前記の 11 項目に沿った 49 の質問に対する複数の専門家への質問紙調査に基づいて実際の各選挙の完全性の評価を試みている。そのデータ⁵⁾ によれば、2013 年の国民議会議員選挙の評価は、欠損値補正後の総合スコア (PEIIndex_i) で 100 点満点の 31.8 (小数第二位四捨五入、以下同じ) となっており、5 段階評価 (PEItype) で最低の Very Low (less than 40) に分類されている。このスコアは、対象となっている 2012 年 7 月から 2018 年 6 月までの期間に世界各国で実施された 310 の国政選挙のなかで下から 20 番目と

4) Freedom House ウェブサイト, “Freedom in the World Data and Resources” (<https://freedomhouse.org/content/freedom-world-data-and-resources>) より。

5) PEI6.5 (Norris, Wynter and Cameron 2018) に基づく。なお、本稿原稿執筆後に PEI7.0 が公表され、そこにはカンボジアの 2018 年国民議会議員選挙の評価も含められたが、改革の実態と比して精査が必要と思われる点もあり、本稿では触れていない。

なっている。社会主義国であるベトナムやラオスでの選挙も対象に含まれているなかで、このスコアは東南アジアでは最低となっており、南アジアを含めても最低となっている。項目ごとのスコア（欠損値補正後）は、(1)選挙法 29.3, (2)選挙手続き 37.5, (3)区割り 29.8, (4)選挙人登録 13.1, (5)政党・候補者登録 37.7, (6)メディア報道 28.3, (7)選挙資金 18.6, (8)投票プロセス 34.6, (9)開票プロセス 56.4, (10)公式結果 24.6, (11)選挙管理機関 27.9 となっており、改革の余地はあらゆる側面に存在していることを示唆している。

ただ、上記の 11 項目のなかには、現実の権力構造、政治的意図と分かちがたく結びついているものも多い。1993 年当時のカンボジアでは、国民議会の定足数は総議員数の 7 割と規定されていたが（憲法 88 条）、その後、可決に必要な議員数と同数に変更された（憲法 88 条新(2)）。2013 年の選挙で与野党が伯仲したとはいえ、過半数を握る人民党の出席と賛成さえあれば国民議会は憲法改正を除くほとんどの決定を行うことができたのであった。さらに救国党がまだ存在しなかった 2012 年の選挙で人民党が従来同様圧勝した結果、ほとんどのクム・ソンカット評議会の長・多数派も人民党が握っていた。それら評議員が投票する都州・市郡区評議会、クム・ソンカット評議員と国民議会議員が投票する上院も同様であった。さらに長期に渡って与党人民党が政権内に留まってきた結果、軍や警察を含む中央行政機構はもちろん、ほとんどの地方行政機構も人民党の強い影響下にあった。このような環境下では、2014 年 7 月の与野党合意に向けた協議が野党当選者の逮捕拘束と並行して行われていたことにみられたように、制度的にも実質的にも野党が影響力を行使できる範囲は限定されており、選挙改革の範囲は（対外関係を含む諸要素を考慮に入れた）人民党側の意思によって決まる部分が大きい。このため、(1)選挙法の諸規定が党派性を消し去ることはそもそも難しく、(11)選挙管理機関が独自の判断で動ける範囲もそれらによって決まることになる。たとえば (7)選挙資金に関しては、上限を設けるような規制は従来から存在していない。(6)メディア報道についても、選挙運動期間中に国营放送局から流される政見放送番組で各立候補政党が同一時間枠を割り当てられてきたことを除けば、人民党の露出度は圧倒的であった。これらについて、自党の優位性を犠牲にするような改革を人民党が志向するとは考えづらい⁶⁾。

6) いったん合意された野党救国党によるテレビ局開設も結局は実現しなかった。本書序章参照。

他方、選挙の運営実務・技術面については、(11)選挙管理機関の裁量で改善を図れる余地もある。とくに(4)選挙人登録、(8)投票プロセス、(9)開票プロセス、(10)公式結果は、選挙人数、投票者数、得票数などの数字に関わり、誤りや矛盾などの問題がみえやすい分、改善もみえやすい。選挙運営の正確性の向上は、結果の信頼性につながり、実際には市民からより大きな支持を得ていると考える野党や、市民社会などのステークホルダーが歓迎するのはもちろん、人民党にとっても選挙改革の成果を誇れるうえ、勝利の自信があるかぎりには選挙結果の正当性を主張しやすくなる点はメリットになるといえる。EIPの低評価は逆にいえば改善の余地が大きいということであり、改革の実が上がりやすいと考えることも可能である。以上をふまえ、以下本稿では、選挙管理機関である NEC に関する改革と、その実務、とりわけ選挙人登録・選挙人名簿の正確さ、投開票・集計の適切さと正確さ、結果発表の信頼性に注目して、どのような問題があり、どのような改善策が講じられ、結果として改善されたのか、を論じていくこととする。

第2節 NEC 改革

カンボジアの中央・地方選挙の運営に当たる NEC は、狭義には決定権を持つ委員の合議体を指すが、一般的には委員を支える事務組織や、都州選挙管理委員会 (Provincial/Capital Election Commission: PEC、選挙のない時期は事務局 Secretariat のみに縮小し PES と呼ばれる)、普通選挙の時期のみに設けられるクム・ソンカット選挙管理委員会 (Commune/Sangkat Election Commission: CEC)、選挙の投票日までの数日間のみ設けられる投票所委員会 (Polling Station Commission: PSC)・開票所委員会 (Ballot Counting Station Commission: BCSC) などを含めた総称として使われることも多い⁷⁾。NEC は 1998 年に発足して同年の第2期国民議会議員選挙を運営し、以後委員数などの面で変化はあるものの、一

7) NEC の文書でも英語表記は一定していない。ここでは外国人が読むことを最も意識すべき NEC (2016) にある表記に従っている。なお、PEC について、クメール語正式名称では都が州より先に表記されているのに、英語では逆順になっているが、NEC 事務組織内の担当者によれば、過去からの経緯であえてそうしているとのことであった (2019 年 5 月 2 日に筆者が聞き取り)。



写真2-1 NECのほとんどの部署が入っていた4階建ての建物。この向かいの2階建て建物に選挙データ・名簿管理部（旧コンピューター・センター）が入っており、ともに内務省の敷地内に存在していた。内務省の付近には人民党本部があり、日本などの大使館も近い（2017年8月17日筆者撮影）。

貫して中央・地方選挙の運営にあたってきた⁸⁾。

選挙管理機関については、政策・監視部門と実施部門を区別したうえで、両者とも制度上政府から独立している独立モデル、前者は制度上政府から独立し後者は政府が担当する混合モデル、両者とも政府が担当する政府モデルの3種に分類されることが多い（大西 2017, 24）。カンボジアについては、López-Pintor（2000, 28）が“Independent commission fully responsible for the elections”に分類しており、またACE Project⁹⁾も Independent に分類しているように、独立モデルが当てはまるとされている。

8) NEC ウェブサイト, “History of NEC” (<https://www.ncelect.org.kh/english/content/history-nec>, 2019年5月13日閲覧) より。

9) ACE Projectウェブサイト (http://aceproject.org/regions-cn/countries-and-territories/KH/default?set_language=en, 2019年5月13日閲覧) より。

ただ、制度面の詳細をみると、2013年当時の旧国民議会議員選挙法では、NEC 委員については、内務大臣から大臣会議（内閣）に候補者原案を提出し（13条（新2））、国民議会の絶対多数による信任を得たうえで大臣会議が求める勅令により任命されることになっていた一方、中立的な人選を担保する具体的な仕組みは制度化されていなかった。NEC 委員・職員のみならず PEC・CEC・PSC も含めた人事に透明性や不偏性が欠けているとの指摘もあり（ERA 2013, 4-7）、個々の紛争処理や選挙人登録・名簿の点検整備を含む NEC の実質的な活動全般にわたっての独立性・中立性、さらに正確性について、しばしば疑念が示されてきた（ERA 2013; COMFREL 2013c）。

以上を背景に、先述の人民党・救国党の合意の具体的な点として真っ先に挙げられたのが、NEC 改革であった。この合意に沿って、2014年10月1日に国民議会で可決された憲法改正によって、新たに15章新(2)「選挙管理機関について」が挿入され、NEC の名称およびその独立性・中立性や「複数政党制自由民主主義」原則に沿った選挙実施の責務などが明記された（150条新(2)）。委員（9名、任期5年は変わらず）については、4名は国民議会の与党が選り、4名は国民議会に議席を有するその他の政党が選り、残る1名はそれら全党の同意で選んで、国民議会常任委員会がリストを作成し、国民議会が全議員の絶対多数により信任し、勅令によって任命される方式に改められた（151条新(2)）。

その後、2015年3月19日に、国民議会議員選挙法の改正案と（選挙法とは別個になった）国家選挙管理委員会組織運営法案が国民議会で可決された。前者については、従来は規定としては存在していた州選挙区ごとの定数配分基準（旧6～10条）が廃止されてただ配分数のみが列記されるようになった点（6条）や、NGO 関係者の選挙運動への参加に対する（公務員に比した）制約強化（84条）など、後者については二重国籍保有者の委員就任に関する制約（5条）など、立場によって評価の割れた諸点も含まれていた点には留意する必要がある。

2015年4月にはシック・ブンホック委員長（人民党推薦）、クオイ・ブンルアン副委員長（救国党推薦）に、ハン・プティア委員（両党推薦、選挙 NGO である NICFEC（Neutral and Impartial Committee on Free and Fair Elections in Cambodia）の前理事長）など7名の委員を合わせた計9名が勅令¹⁰⁾により任命さ

10) NEC ウェブサイト（<https://www.ncelect.org.kh/khmer/content/3789>, 2019年1月15日閲覧）より。

れ、新たな NEC が活動を開始した。これを受け、日本も、JICA 専門家派遣などを通じた NEC 支援を開始し¹¹⁾、さらに EU や選挙 NGO の IFES (International Foundation for Electoral Systems) などにもこれに続いていくこととなった。2016 年 1 月には、テープ・ニーター事務局長の再任と副事務局長 4 名の任命に関する勅令¹²⁾も発布され、新たな実務体制が整備されることとなった。

第 3 節 選挙人名簿の問題と刷新

カンボジアの普通選挙¹³⁾で用いられる選挙人名簿には、カンボジア国籍の保有などの条件を満たす有権者であっても、住所または居所のあるクム・ソンカットにおいて自ら登録手続きを行わなければ掲載されない。選挙人名簿の更新は随時ではなく基本的には毎年の限られた期間にのみ実施され、新規登録や既登録内容の変更・修正を求める有権者は指定された期間内に手続きを済ませる必要がある。死者や公民権停止者の削除もこの際に実施されるが、削除や変更・修正がなされないかぎりは従来からの登録内容が維持される。NEC は普通選挙投票日の 90 日前までには(更新・点検を経た)有効な選挙人名簿を公示しなければならず(旧国民議会議員選挙法 48 条(新)、国民議会議員選挙法 44 条、クム・ソンカット評議会選挙法 13 条)、多くの場合は前年までに選挙人登録手続きを済ませていない者は投票できない。このため、カンボジアの普通選挙権年齢は 18 歳であるが(憲法 34 条新)、普通選挙投票日に満 18 歳になる者は、直近の選挙人名簿更新の時点ではまだ 18 歳未満であっても、他の条件を満たしていれば選挙人登録を行える(旧国民議会議員選挙法 50 条(新)、国民議会議員選挙法 46 条、クム・ソンカット評議会選挙法 12 条)。

EIP によるカンボジアの 2013 年国民議会議員選挙の項目別評価のなかでも最低評価(13.1)になっていたように、選挙人登録は最大の問題であった。従来の選

11) JICA ウェブサイト内「案件概要表一覧(国別・年度別)」カンボジア・2018 年度(46-47, https://www.jica.go.jp/activities/project_list/knowledge/ku57pq00002kfqa0-att/2018_021_cam.pdf, 2019 年 6 月 28 日閲覧)。

12) NEC ウェブサイト(<https://www.necselect.org.kh/khmer/content/407>, 2019 年 1 月 15 日閲覧)。

13) 国民議会議員選挙とクム・ソンカット評議会選挙が該当する。上院議員選挙や都州・市郡区評議会選挙では一般国民は投票せず該当しない。

挙人名簿については、同一人物が複数回登録されている多重登録の例や死者の登録が削除されていない例（COMFREL 2013c, 49-50）、さらにカンボジア国籍を有しない者が登録されているとの指摘¹⁴⁾などが生じていた。多重登録の大きな原因として、転居した際に転入先のクム・ソンカットで新たに選挙人登録を行う一方、転出元での削除が適切になされず、悪意がなくとも転居のたびに重複登録数が増す、という状況があったことは、筆者自身、多くの一般市民から聞き取っていた。ただ、身分証明書を有しないあるいは紛失した有権者が、2名による保証のもとにクム・ソンカットから発行してもらえる選挙用身分確認状（Identity Certificate for Election: ICE）¹⁵⁾が、適切性や発行数を厳密に確認できない形で大量発行されたとの指摘もあり、意図的に不適切な選挙人登録に使用された可能性も否定できなかった¹⁶⁾。また、身分証明書がない者を選挙人として登録していた事例（ERA 2013, 8）や、本人以外の手続きによって登録された事例（COMFREL 2013a, 26）など、法律や細則に違反する登録実務の事例も多くみられた。結果として、全体として人口統計に基づく有権者数推計値を上回る数の選挙人が登録され、2倍を超えたクム・ソンカットも多数みられた（ERA 2013, 26-30）。

他方、有権者なのに不当に抹消された例（COMFREL 2013a, 16; COMFREL 2013c, 10, 49; ERA 2013, 8）や不当に登録を拒否された例（ERA 2013, 8）も報告されていた。2013年の国民議会議員選挙の前にNGOが実施した複数の実地調査では、当該クム・ソンカットで登録済みのはずの有権者の1割余りの名前が選挙人名簿内に見当たらないとも指摘された（COMFREL 2013a; NDI 2013; ERA 2013, 17-21）。これに対してNECは、企業に委託した独自点検ではせいぜい9%で、しかもNECコンピューター・センターのデータベースでさらに探してもみつからなかったのは3%に過ぎなかったと反論した（NEC 2013b）。しかし、申請者の期待通

14) たとえばRFA（2013）はベトナム人不法移民が投票したとの主張を伝えており、COMFREL（2013c, 54）でも言及されている。他方、選挙人登録済みのベトナム系住民が投票を妨げられた事例も報告されている（COMFREL 2013c, 10, 61, 92）。

15) 地色から青証とも称された。

16) ERAは2011～2013年に約180万枚が発行されたとする推計や、投票時のICE使用が多い投票所群ほど人民党の得票率が高かったとする監視結果を紹介している（ERA 2013, 30-34）。公式結果（NEC 2013c）にある人民党の得票数323万5969票と救国党の得票数294万6176票の差が約29万票であることを考えれば、ICEの不適切使用が一部に過ぎないとしても結果に与えた影響は無視できないと思われる。ただ、獲得議席数には各都州への議席配分構造が大きく影響するため、ICE大量発行の影響の過大評価にも注意が必要であると考えられる。

りでない内容での登録が多いことは、登録現場における書式への記入ミスや、収集した書式の内容をコンピューターに打ち込む際の誤読やタイプミスなど、実務作業上の誤りが少なくないことをうかがわせた。同時に、有権者側も選挙人名簿確認期間内に適切な確認や異議申し立て（修正要求）を行えていないことも懸念された。

以上を背景に、選挙人名簿の刷新は選挙改革の重要事項として合意され、実質的には全選挙人の登録からやり直すこととなり、その実施に関しても制度とツールの両面でさまざまな改善が図られた。

制度面では、従来はクム・ソンカット評議会への委任のもと、実際は役人であるクム・ソンカット書記が中心となって登録更新実務を行っていた体制（旧国民議会議員選挙法 53 条（新））を改め、NEC が任命したリーダー（やその他スタッフ）とともに、クム・ソンカット書記も次長として構成する「登録チーム」が実務に当たることとなった（国民議会議員選挙法 50 条）。さらに、本人確認書類として従来十数種類が認められてきたところ（旧国民議会議員選挙法 54 条（新 2））、基本的には内務省発行の Khmer Identity Card に統一され¹⁷⁾、同カード記載のもの以外の住所あるいは居所のあるクム・ソンカットで選挙人登録を行う場合は住居簿（Carnet de Residence）か家族簿（Family Record Book）を併用するものとされた（国民議会議員選挙法 51 条）。ただし、Khmer Identity Card がない有権者は選挙用

17) 写真付きのこのカードは、当初は 18 歳、後には 15 歳以上の国民を対象に発行されている。有料で発行されていた時期もあったが、現在は無料とされている。1996 年 7 月 26 日政令 36 により導入されたタイプ 1、2007 年 6 月 12 日政令 60 により導入されたタイプ 2、2011 年 6 月 23 日政令 132 に基づいて導入された IC チップ内蔵のタイプ 3 がある。名称を日本語訳すればクメール国民 ID カードで、文献における英訳としても Khmer Nationality Identity Card などさまざまなものがみられるが、タイプ 3 のカードには Khmer Identity Card という英語名称が表記されている。いずれのタイプも有効期間は発行日から 10 年であるが、2011 年 6 月 23 日政令 132 の 4 条で、新カードをまだ申請していない場合は期限切れカードでも 2013 年末までは効力を有するとされ、さらに 2014 年 6 月 4 日政令 198 の 4 条新によりその期限が 2018 年末まで延長されたため、2018 年までの選挙人登録においてはいずれのタイプでも使用できた。2019 年からは有効期限内のカードのみ使用できることが明確化された。ID 総局（General Department of Identification）ウェブサイト（<https://news.gdi.gov.kh/2018/11/15/%E1%9E%A2%E1%9E%82%E1%9F%92%E1%9E%82%E1%9E%93%E1%9E%B6%E1%9E%99%E1%9E%80%E1%9E%8A%E1%9F%92%E1%9E%8B%E1%9E%B6%E1%9E%93%E2%80%8B%E1%9E%A2%E1%9E%8F%E1%9F%92%E1%9E%8F%E1%9E%9F%E1%9E%89%E1%9F%92%E1%9E%89/2019年5月13日閲覧>）および NEC ウェブサイト（<https://www.ncelect.org.kh/khmer/content/3861>、2019 年 5 月 13 日閲覧）を参照。

身分確認書¹⁸⁾、また住居簿も家族簿もない有権者は必要な場合には居住確認状を、いずれもクム・ソンカット当局に申請して発行してもらい、選挙人登録を行える余地も残されていた（国民議会議員選挙法 51 条）。

ツール面では、従来は紙ベースで作業を行っていた登録現場に、ウェブカメラや指紋スキャナを備えたラップトップ・コンピューターを配備し、専用ソフトウェアを用いて顔および証明書類の写真データや指紋データを含むデジタルデータを直接取得し、インターネットなどを用いてデータを NEC に集約し点検修正を行うシステムが導入された¹⁹⁾。また、内務省保有の Khmer Identity Card に関するデータも照合に使えることになった（国民議会議員選挙法 167 条）。総じて、誤りが生じうる段階を減らし、多重登録や誤りの検出手段を増やす改善といえる。

さらに、有権者による登録が済んだ後、NEC 本部でデータのチェックや修正を行った一次名簿が公開され有権者による確認を求める際には、各クム・ソンカット役場などへの掲示分については、従来からの氏名、性別、生年月日、受付番号、住所、割り当てられた投票所に加え、顔写真と使用した証明書類の種類・番号も掲載されることになった。また、選挙人名簿ウェブサイト（www.voterlist.org.kh、なお、2019 年 12 月 20 日時点では、voterlist.nec.gov.kh に転送されるようになっている）への掲載は従来から実施されていたが、顔写真や証明書類情報は表示しないものの、検索性の向上などの改善が図られたうえで今回も実施された。

2015 年のパイロットテストの結果もふまえて、2016 年 9 月 1 日から新たな選挙人登録がはじまり、予定より 1 日延長されて 11 月 30 日に締め切られた。その後、点検修正を経た一次名簿が 2017 年 1 月 3 日から公開され、14 日までの異議申し立て期間を経て、2 月 12 日に公式選挙人名簿が公示された。在外労働者は帰郷しないかぎり登録できない仕組みのままになっていることへの不満や、Khmer Identity Card 発行配布の遅れや制限²⁰⁾、実務やシステムにかかわるさまざまな問題はあったものの、以前に比べて改善したとの評価が一般的であった（COMFREL 2017a）。2017 年のクム・ソンカット評議会選挙に用いられることになる公式選挙人名簿の

18) 選挙人登録のための身分確認書と、投票のための身分確認書は別個のものとして運用された。

19) 選挙人登録の様子は、RFA（2016）などだろうか見える。

20) 僧籍にある者は Khmer Identity Card の発行対象から除外されている（2007 年 6 月 12 日政令 60・3 条）が、他の条件を満たしていれば有権者であり、登録したい場合は選挙人登録のための身分確認書の取得が必要となるなどの手間が増した。

登録総数は 786 万 5033 名（NEC 2017a）となり、2013 年国民議会議員選挙前の 967 万 5453 名（NEC 2013d）から 180 万名以上減少することとなった。名簿の質は著しく改善し、国内在住有権者の 89.3% が登録され、名簿上の選挙人名の 98% について裏付けがとれ、96.8% の氏名、96% の生年月日が正確であったとの調査結果も報告されており（COMFREL 2017b, 4, 7-8）、より実態に即した名簿が構築されたと評価できる。

さらに 2018 年の国民議会議員選挙では 2017 年 9 月からの更新・登録を経た選挙人名簿が用いられたが、やはり登録総数は 838 万 217 名にとどまった（NEC 2018a）。2013 年国民議会議員選挙およびそれ以前の普通選挙で用いられた選挙人名簿の正確さに対する疑義を強く裏付ける結果となり、それらを含む選挙間での投票率の単純な比較に基づく議論（一例として Morgenbesser 2019, 167-168）の妥当性に疑問を投げかけていると考える。

第 4 節 投開票および集計における従来の課題

1. 投票に関する概要と問題

カンボジアの普通選挙では、定められた日数の選挙運動期間を経て、選挙運動禁止日を 1 日はさんで、投票日を迎える。各選挙人の投票所の番号と場所は、選挙人登録時に手交される控えに記載されているほか、各選挙人に配布されることになっている選挙人情報カード（Voter Information Notice: VIN）にも記載されている。選挙人名簿ウェブサイトなどでも確認でき、選挙期間前に CEC に掲示される選挙人名簿を調べることもできる。6 名からなる投票所委員会によって前日に設営される各投票所にも選挙人名簿が掲示される（NEC 2013a, 4-10）。学校など同じ敷地内に多数の投票所が設けられている場合も多い。

投票日にはおおむね次のような流れで投票所の準備が行われる（NEC 2013a, 10-16）。投票所長は午前 6 時になったら政党立会人や選挙監視員などを投票所に入れ、出席確認書類に記入してもらい、注意事項を説明する。つぎに、投票箱が空であることを確認してもらい、蓋を閉め、再び開く際には切らねばならない番号付き結束バンドでロックし、投票所番号が大きく書かれた紙に投票所印を押して投

票箱に貼り付ける。午前6時30分になったら、投票用紙を密封袋から出して枚数を数え、投票用紙束の耳の最初と最後の連番とともに記録し、選挙人名簿掲載の人数も数え記録するよう指示する。さらに、投票用紙の裏や一部書類に押す秘密印（投票所ごとに異なるもの）が密封されていることを確認してもらったうえで開封し、白紙に押印して印章の形を確認してもらう。

投票所の運営はおおむね下記の流れで行われる（NEC 2013a, 19-25）。午前7時になったら投票所長は投票所開所を宣言する。まずは投票所委員、次いで政党立会人・選挙監視員・記者のなかの、同投票所に割り当てられた選挙人がまず投票した後、一般の選挙人の投票を受け付ける。選挙人は投票所書記にあらかじめ認められた身分証明書のいずれかを提示する（もしあれば選挙人情報カードも提示する）。投票所書記は選挙人の指に投票済みであることを示す黒インクが付着していないことを確認し、同投票所に割り当てられた選挙人名簿中の同人の行を探し、提示された身分証明書のデータと整合することを確認し、行頭の欄に投票にきたことを示すチェックマークを記入する。つぎに選挙人は、投票所次長から裏面に秘密印が押され折り畳まれた投票用紙を受領し説明を受け、投票用ブースに移動する。投票用紙には政党の連番・シンボルマーク・名称が印刷されているので、支持する政党の欄を確認して印を記入し、再度投票用紙を折り畳む。投票用ブースを出て投票箱の前に移動し、秘密印がみえる向きで投票用紙を投票箱のスリットに入れて押し込む。最後に、投票所第一助手が選挙人の指を持って投票済みを示すためのすぐには消せない黒インクの瓶に爪の付け根まで浸し、30秒乾かす。それが済んだら、選挙人は退出する。

午後3時時点で投票所周囲の境界内にいた選挙人の投票・退出が済んだら、投票所長は投票所の閉鎖を宣言し、投票箱封鎖、選挙人名簿につけた印に基づく投票者数の確認、未使用投票用紙や毀損投票用紙の枚数の確認、投票者数・残枚数の整合性の確認、投票状況記録書（書式1101）作成、用具の収納などの措置をとる（NEC 2013a, 29-36）。

2013年までの投票過程については、以下のようにさまざまな問題が指摘されてきた。

まず、政党立会人や選挙監視員の正当な監視活動が妨げられる、あるいは選挙人、政党立会人の異議申し立てが適切に処理されない事例が多数報告されてきた（COMFREL 2013c, 61）。なお、政党立会人は投票所内で投票所長に直接異議申

し立てを行うことが認められているが、そもそも 2013 年まではすべての投票所に政党立会人を派遣できる政党は人民党しかなく、与野党の政党立会人による相互確認・牽制が働きうる投票所は一部に限られていた。また、有力な選挙 NGO である COMFREL (Committee for Free and Fair Elections in Cambodia) 単独でももちろん、2013 年に多数の NGO が協力して活動する枠組みとして成立したシチュエーションルーム (Situation Room) も、すべての投票所について選挙監視員を派遣することはできなかった。

選挙人情報カードを実際には受け取っていない選挙人も多かった。それがないと投票できないとの誤解も一部にあり、政治的意図を背景にみる指摘もある (COMFREL 2013c, 55-56)。投票所番号を把握せず、投票所ごとに掲示された選挙人名簿を次々にみて回る姿もしばしばみられる。結局自分の投票所をみつけられず投票をあきらめる人も多くみられた (COMFREL 2013c, 60-61)。

投票所に行った選挙人が投票済みといわれて投票できなかったとの報告もあった (COMFREL 2013c, 83)。投票所での本人確認の際に担当者が別の選挙人の行にチェックマークを記入した可能性も考えられる。ただ、既述のとおり、本人確認には多くの種類の書類が使用可能なうえ、ICE の大量発行もあり、意図的ななりすまし投票の可能性も考えられた。

選挙人の本人確認や投票済みを示す指の黒インクの有無の確認が不十分な事例も報告されており (COMFREL 2013c, 61)、さらにはその黒インクを消せることもあるという主張 (COMFREL 2013c, 56-57; ERA 2013, 26) がなされ、投票日直前にオンライン投稿にて実演映像も公開された²¹⁾。このことは、すでに述べた選挙人名簿における多重登録や死者の登録を削除しきれない問題、本人確認書類および ICE の問題と相まって、多重投票を十分に防げていなかったのではないかという懸念につながった。

2. 開票に関する概要と問題

投票終了後は、机の配置変更などを経るものの同じ場所で、各投票所委員会がそのまま開票所委員会となり、おおむね以下のように開票作業が行われる (NEC

21) COMFREL は動画にてインクが消える様子を紹介した (<https://www.youtube.com/watch?v=hJL7gmsrAjs>, 2019 年 5 月 13 日閲覧)。

2013a, 47-59)。政党立会人や選挙監視員が見守るなか、開票所長が開票開始を宣言する。投票箱の封鎖状態に異常のないことを確認し、投票箱を開き、なかの投票用紙をすべて机の上に出す。折り畳まれた投票用紙を一枚一枚広げ秘密印が押された面を上にして積み重ねる。もし秘密印のない投票用紙があった場合には区別して積み重ねる。それぞれの山の枚数を確認し、投票所で確認済みの投票者数、残票枚数との整合性を確認する。次いで、開票所長は秘密印が押された投票用紙を一枚一枚開き、無効票であればその旨を、有効票であれば支持された政党名を言明しながら、政党立会人や選挙監視員が確認できるように（ただし触れないように）投票用紙の両面をはっきりみせたうえで、支持された政党ごとにあるいは無効票として積み上げていく。この際、投開票所毎得票記録表（書式 1008）2枚と壁に貼った得票記録大型紙1枚に、それぞれの担当者が計数のための記号²²⁾を1画ずつ書いていく。すべての票の判定が済んだら、前記3枚の記録に基づき、齟齬があればなくなるまで再確認のうえ、各政党の得票数および無効票数を確定し、開票状況記録書（書式 1102）の定められた部数を手書きで作成する。それをもとに作成した投開票所毎選挙結果速報用紙（書式 1104）を出席した政党立会人に渡すとともに CEC に急送する。書式 1102 は1部を開票所前に掲示し、残余は他の書類や備品とともに CEC に送って開票所委員会は解散する。

開票段階においても、政党立会人間の相互牽制や選挙監視員の不足は投票段階同様に存在したほか、政党立会人や選挙監視員の正当な監視活動が妨げられた事例、手順が守られていない事例、個々の票の提示が不十分で分類に疑義が残る事例、投票所委員の訓練不足が露呈した事例など多くの問題が報告されてきた（COMFREL 2013c, 60-61）。筆者の観察でも、書式 1102 が開票所に正しく掲示されていない事例は多数みられた。

とくに深刻であったのは、結果に直接かわる数値を含む書式 1102 について、明らかな計算ミスや記入ミス、関連する他の数値と整合しない数値など、誤りや運営上の適切性を疑わせる記入内容を含むものが少なからずみられたこと、さらに複数部数作成された同一であるはずの書式 1102 のあいだで異なる数値が記載された場合も少なからず観察されたことである。政党立会人も受け取る速報用の書式

22) 投開票所マニュアル記載の図（NEC 2013a, 50 など）によれば、桁記号□を左右逆にしたものであるが、実際には桁記号□と同じ表記もみられる。いずれも日本で計数に用いる「正」の字と同様の役割を持つ。

1104 についても同様の問題があり、同一開票所の書式 1102 と書式 1104 のあいだで数値が合わない事例も多数みられた（COMFREL 2013c, 71）。2013 年に救国党の異議申し立てを受けて憲法評議会が命じて行われた検証会議においても、一部の投票所についてこれらの問題の存在が確認された（COMFREL 2013c, 71）。

3. 集計に関する概要と問題

集計については、各投開票所からの速報用数値を単純合計することからはじまる。それに基づいて NEC が速報を発表する。さらに、CEC は管轄下の各投開票所の書式 1102 を点検し誤りがあれば修正したうえで集計してクム・ソンカットにおける選挙結果書類を作成し、根拠書類とともに PEC に送る。ついで各 PEC、最終的には NEC において点検・修正・集計²³⁾されたものが暫定結果²⁴⁾として公表され、異議申し立て・解決プロセスを経て公式結果²⁵⁾が確定されることになる。

これらの段階は、本来単純なものであるはずである。すべてが正しく行われれば、書式 1102 内の数値の合計が速報結果と一致し、各政党立会人が受け取った書式 1104 内の数値の合計、さらには選挙監視員がメモした各投開票所の結果の数値の合計も、速報結果と一致するはずで、少なくとも集計については皆の信頼を得られるはずである。もし異議申し立てによる数値の変更がなければ、それがそのまま暫定結果、さらには公式結果となろう。ただ、実際には、投開票所における既述のさまざまな問題、とくに書式 1102 の誤りや同一性の欠如、政党立会人の控えや速報の基礎となる書式 1104 との食い違いが、そのような理想状態を妨げた。しかも、速報、暫定結果、公式結果のいずれにおいても、公表されるのは選挙区ごとの集計値のみであって、その根拠となった各投開票所ごとの数値が同時に公開されることはない²⁶⁾。政党立会人や選挙監視員にとっては、担当投開票所の数

23) 国民議会議員選挙は各都州を選挙区とする拘束名簿式比例代表制、クム・ソンカット評議会選挙は各クム・ソンカットを選挙区とする拘束名簿式比例代表制であり、各政党の得票数を挙区ごとに集計することが基本となる。

24) 各選挙区における各党の得票数の集計結果の発表が基本となる。点検修正を経ているので速報とは異なる数値になることがほとんどである。

25) 各選挙区における各党の得票数の集計結果に加え、各党への議席配分、当選者名も発表される。

26) 公式結果確定後しばらくしてから各投開票所における各政党の得票数は公表されたが、投票総数や無効票の数などの詳細は含まれていなかった。

値が手元の記録どおりに集計されたのか、もし異なるとすればどのように異なり、それは適切な修正に従ったものなのか、ということを確認する術がないことになる²⁷⁾。その結果、書式記載数値の個別の訂正の詳細や理由も少数の関係者以外には判らず、他方で開票・集計作業不正の主張も裏付けとなる明確な証拠を示すことが難しく、事実に関する合意が形成され得ず曖昧な疑念が残ることになった。

2013年の国民議会議員選挙における各投開票所の結果に基づく集計自体については、NGOが実施した独自サンプリング集計に基づく議席配分²⁸⁾がほぼNEC発表と一致していたことにも表れたように、一部で主張されたような大規模な意図的操作はなかったと筆者は考えている。しかし、既述のとおり、各投開票所の結果の適切さ・正確さや集計の正確さの検証可能性を適時に提供できない制度設計・運用が、多くの人々の認識におけるNECへの評価と信頼を妨げた面も大きい、とも考えている。

第5節 2017年クム・ソンカット評議会選挙における改善

このような2013年までの問題に対処するため、まずは2017年のクム・ソンカット評議会選挙に向け、選挙運営・投開票・集計に関してさまざまな改善が図られた。2016年に選挙人登録を全面的にやり直したことを機に、多くの選挙人が登録控えや一次名簿・公式名簿の確認により投票所番号と場所を把握しやすくなったことに加え、検索機能の向上など選挙人名簿ウェブサイトの改良もなされ、テレフォンサービスも拡充され、選挙人への情報提供の改善が期待された。

27) 制度設計上は、CEC、PEC、NECにおける点検・修正プロセスにも政党立会人や選挙監視員が立ち会うことができ、数値の修正・変更の過程と根拠を追うことは不可能ではないが、立ち会いは手続き上必須ではないうえ、制度運用の実態としてもすべての立ち会いは不可能である。

28) COMFREL (2013b) が発表した、合計 68 万 7079 名の登録選挙人を擁する 1470 の投開票所を標本として都州選挙区ごとの人民党および救国党の得票率と獲得議席を推計した結果の速報では、クロチェ州において獲得議席を人民党 1 (推計得票率 46.88%)、救国党 2 (推計得票率 46.96%) と (公式結果とは逆に) 推計した点以外は、NEC 発表の公式結果における議席配分と合致する結果となっていた。なお、当時の選挙人名簿には (既述のとおりさまざまな問題があったが) 967 万 5453 名が登録されており、投開票所総数は 1 万 9009 であった (NEC 2013d)。また、公式結果によれば、クロチェ州の有効投票総数は 14 万 910 票、うち人民党は 7 万 1052 票 (得票率 50.42%)、救国党は 5 万 9774 票 (得票率 42.42%) であった (NEC 2013c)。

投票所における本人確認書類は、選挙人登録と同様に、Khmer Identity Card または選挙用身分確認書への統一化が進められた。各投票所に備え付けられる選挙人名簿には顔写真が追加され、本人確認のミスを防ぐとともになりすましを困難にした。さらに、投票所書記のみならず選挙人自身にも選挙人名簿上の本人情報の確認とチェックマークの記入をさせることで、投票者を誤って記録するミスの防止も図られた。黒いインクについては、製品や利用方法の変更はなく根本的解決はできなかったが、多重投票を防ぐために NEC が講じた運用上の諸対策は NGO などからも評価された (COMFREL 2017c, 75-76)。

また、開票所における開票作業の（政党立会人や選挙監視員などによる）撮影が許可²⁹⁾されることとなり、問題の抑止につながり、異議申し立て時の証拠確保にも資することが期待された。書式 1104 は廃止されて書式 1102 に統一され、投票所職員や政党立会人は記入内容の正しさをよく確認してから署名するよう強調された。集計についても、各開票所で作成し CEC が収集した書式 1102 のスキャン画像と打ち込み数値データを NEC が収集、集計し、ウェブサイト³⁰⁾で公開するオンライン速報システムが構築され、透明性の向上が図られた。

写真 2-2 2018 年国民議会議員選挙における書式 1102。2013 年当時の書式 1102 は見開き 2 ページにわたっていたが、書式 1104（1 ページ）の廃止にともない、1 ページにまとめられた（NEC 2018b, 59）。

29) NEC が制定する細則（NEC 2017b）10.2.2.4 に明記された。10.1.1.5 で投票箱閉鎖後の、10.10.1.4 で CEC における集計作業の撮影も許可された。投票時における撮影は、従来どおり明示的な許可がある場合を除き基本的に禁止された。

30) 2017 年段階では、選挙人名簿ウェブサイトと同じ URL が使われていた。

これら NEC 側の改善に加え、(従来からそうしていた与党人民党のみならず)野党救国党も全投開票所に政党立会人を送り込む手配をしたことで³¹⁾、各投開票所内における相互確認・牽制の強化による運営や作業の適切性・正確性・信頼性向上が期待された。さらに、多数の NGO が協力する枠組みとして 2013 年にも活動したシチュエーションルームが、NEC とは独立に全投開票所の書式 1102 を収集し集計するシステムと要員を準備したことで、集計の正確さを確認する体制も整備された。

こうして迎えた 2017 年のクム・ソンカット評議会選挙では、これらの改善策は必ずしも期待どおりに実施されたわけではなかった。投開票所では、新たな手順や開票所での撮影許可を正しく理解・運用しない例や、書式 1102 が投開票所前に正しく掲示されない例も多く、直接監視できない投開票所については掲示情報を頼りにしていたシチュエーションルームによる独自集計のカバー率が伸びない事態につながった。NEC の速報ウェブサイトでも、書式 1102 の掲載が遅れる投開票所が多数みられ、最後まで掲載されないものもあり、矛盾や誤りを含むものも多数あった。そのため、速報で発表された数値が、各書式 1102 記載の数値の合計に等しいことを示せるまでには至らなかった。さらに、各投開票所の結果を点検・修正したうえで集計された暫定結果の公表にあたっては、直前に速報ウェブサイトが閉鎖され、暫定結果の根拠となった各投開票所の(確認修正後の)結果もこの時点ではまだ公表されず³²⁾、集計された数値のみが発表され、それが正しい集計結果であることを検証できる手掛かりはやはり示されなかった。

とはいえ、実際に改善がみられたことは明らかである。公式結果において、事前に過半数の票をとれるとの党首の発言が伝えられていた救国党の得票は人民党を下回り、クム・ソンカット長の獲得も全体の 3 分の 1 未満にとどまったが、2013 年の国民議会議員選挙時とは異なり、負けた側も結果受け入れを拒否することはなかった。既述のとおり数々の問題は残ったものの、多くの投開票所で相互確認・牽制を可能とする環境が整い、公式結果確定の後ではあったが速やかに各投開票所における(受け取った投票用紙数、未使用の投票用紙数、無効票数なども含む)

31) 全投票所数が 2 万 2148 であったところ (COMFREL 2017c, 12)、救国党は 4 万 3596 名の政党立会人を登録した (NEC 2017c)。

32) 投開票所ごとの最終的な結果は、2013 年同様に公式結果確定後になってから、ただし無効票数も含む 2013 年より多くの項目について、公開された。

詳細な数値データが NEC ウェブサイトで公開されるなど、選挙人登録、投票、開票、集計の正確性、透明性の向上は認められ、選挙全体の信頼性向上につながったものとする³³⁾。

第 6 節 2018 年国民議会議員選挙における後退と改善

ただ、その後の政治状況の変化により、2018 年の国民議会議員選挙までに、上記の改善点のいくつかが失われることとなった。2017 年 7 月 4 日の内務省命令を受けてシチュエーションルームは活動できなくなり (Ben and Ben 2017)、そこで重要な役割を果たしてきたアメリカ系の国際 NGO である NDI (National Democratic Institute) は 2017 年 8 月 23 日に活動停止を命じられた (Wright 2017)。有力英字紙の *The Cambodia Daily* も 2017 年 9 月 4 日をもって発行停止を余儀なくされた³⁴⁾。救国党は 2017 年 9 月 3 日のクム・ソカー党首の逮捕を経て同年 11 月 16 日に最高裁判所から解散を命じられ、118 名の幹部党員も公民権を 5 年間停止された (Ben, Mech and Baliga 2017)。その後、救国党が推薦した 4 名の NEC 委員のうち、副委員長を含む 3 名が辞任し、新たな 3 名が勅令³⁵⁾により任命された。救国党の消滅は、人民党と政権を争いうる野党の消滅を意味すると同時に、全投開票所に政党立会人を送り込めるような有力野党の消滅を意味した。人民党は従来どおり全投開票所に政党立会人を登録したが、与野党相互確認・牽制の観点からはフンシンベック党と民主連盟党がそれぞれ全体の半数程度の投開票所に政党立会人を用意できたのが目立つ程度であった³⁶⁾。なお、民主連盟党は、投票の秘密を保護するため³⁷⁾、投票時に支持政党につける印を統一するよう事前に強く NEC に求

33) COMFREL (2017c) は、選挙人登録・選挙人名簿、PEC/CEC/PSC の職員採用手順、選挙人情報カードの配布、投票日当日の投開票、紛争解決などにおける改善を認めている。

34) *The Cambodia Daily*, “The Cambodia Daily to Close After 24 Years” (<https://www.cambodiadaily.com/cambodia-daily-close-24-years/>, 2019 年 5 月 13 日閲覧) より。

35) NEC ウェブサイト (<https://www.ncelect.org.kh/khmer/content/2767>, 2019 年 5 月 13 日閲覧) より。

36) 詳細は NEC (2018c) を参照。なお、英訳である NEC (2018d) には、政党立会人が開票時に自党の得票を確認した際に署名できる書類として書式 1101 が挙げられているが、実際にはそのような書式は 1102 であり、クメール語版には両書式とも挙げられている。

37) 理屈上、支持する政党に印をつける際に、各選挙人それぞれに別の書き方をするよう事前に指示しておけば、開票時に確認できる各投票用紙の書き方と照合することで、誰が指示に従わなかったが判ってしまう。

めたが、受け入れられなかった (Khuon 2018)。選挙監視員も数の上では投票所総数を大きく上回る登録がなされたが (NEC 2018e)、有力な選挙 NGO である COMFREL は選挙監視員の登録を見合わせるようになった。

このような環境のなかで、人民党は 125 議席すべてを獲得するという、とくに比例代表制の選挙では想定しづらい結果となったが、選挙運営に関しては改善がみられた点もあった。集計システムについては、大幅な改良がなされ、投票日翌日には基本的にすべての投票所の書式 1102 の画像および数値データが速報ウェブサイトに掲載されており、暫定結果発表後も、さらに公式結果発表後もしばらくは公開が維持された³⁸⁾。また、投票者の利便性を高める選挙人情報確認用スマホアプリや広報用スマホアプリ、投票所などの位置を地図上に示すウェブサイトなども新たに公開された。

ただ、前年と異なり、速報ウェブサイトの国外からの閲覧はできなくなった。また、暫定結果、公式結果の根拠となる（確認修正後の）各投票所の詳細結果は、暫定結果公表時には相変わらず公開されなかったばかりか、公式結果が確定した後も公表されておらず、前年よりも後退している点もあるといわざるを得ない。

投票については、既述の投票時の印の問題もあり、民主連盟党は 2500 を超える異議申し立てを行うことになった (NEC 2018f)。一部の投票所委員が正しく対応せず政党立会人の集計作業撮影妨害などの問題が生じたこと自体は民主連盟党首への反論のなかで NEC も認めている (NEC 2018g) ほか、数値に関する明白な誤りや矛盾は依然として根絶には至らなかった。速報ウェブサイトで公開された書式 1102 のなかにも、基本的な整合性（投票にきた選挙人の総数と、毀損投票用紙の数と未使用の投票用紙の数の総和が、投票所が受け取った投票用紙総数に一致しているか、各政党の得票数の総和は有効票総数に一致しているか、など）を満たさないものが少なからずみられた³⁹⁾。毀損投票用紙（書き損じや破損による交換などのため、束から切り離されたものの投票箱に入らなかった投票用紙）と無効票（投票箱に入ったものの特定政党を支持する有効票と認められなかった投票用紙）の差異を理解せず、それぞれの記入欄に同じ数値を書き込んだ結果、予

38) 前年とは異なり選挙人名簿ウェブサイトとは別の URL (<https://rms.voterlist.org.kh/>) を用いた。ただ、年次選挙人名簿点検登録がはじまった 2018 年 9 月頃にはすでに閉鎖されていた。

39) 単なる誤記入の場合が多いと思われるが、実際に計数されたとおりの実態が記載されていた場合には、票の紛失や水増しなど、何らかの不正な事態が起きたことを意味することになる。

盾が生じたと思われる例がかなりみられたほか、計算・検算ミスも相変わらず生じていたと思われる。さらに、改善の試みはなされたものの、同一書式について複数部の原本を手書きで作成するプロセスは根本的には変わっておらず、転記ミスによって時には同一書式の複数原本間で（たとえば速報ウェブサイトにアップロードされた書式 1102 と、暫定結果とりまとめのため CEC が実際に集計に用いた書式 1102 のあいだで）数値が異なる事態が生じたことも可能性としては否定できない。

投開票所が作成した書式 1102 の誤りが必ずしもそのまま暫定結果や公式結果の誤りにつながるわけではないことは明確化しておくべきであろう。暫定結果をとりまとめるプロセスにおいて、CEC がクム・ソンカット選挙結果集計表（書式 1109）やクム・ソンカット選挙結果集計状況記録書（書式 1103）を作成する際には、基礎となる書式 1101 や書式 1102 も再確認され、誤りがあれば出席している政党立会人や選挙監視員の面前で修正されることになっている。PEC、NEC における集計／点検作業においても根拠書類のチェックがなされる。

ただ、今回の選挙では、CEC などにおける点検・集計作業でも問題が生じうることを示す具体例が Facebook などでも公開された。シアムリアブ州ダーンルン・クムの CEC が作成した書式 1109 記載の数値が各投開票所の数値と大きく異なっており、人民党の得票数を水増しする不正行為があったと民主連盟党の党首が主張したのである⁴⁰⁾。NEC は暫定結果作成に向けた PEC における点検の際にこの誤りを発見し正しく修正したと反論しており（NEC 2018h）、筆者の調査でも、CEC の担当者が投開票所の連番を誤読して投開票所を並べる順番を間違えたことと転記ミスの複合原因による意図的ではない誤りと判断されたが、選挙結果に対する信頼を確保するうえで看過できない問題の典型例となった。

背景には、投開票所や CEC の要員は従来から選挙の際にのみ雇用される契約職員であって常勤ではなく、つねに人選の適否や訓練不足の問題が生じうるといふ事情がある。しかし、速報に関しては ICT を活用したシステムが導入された一方で、暫定結果、公式結果のとりまとめに関しては従来通りの人力・紙媒体に依拠した手順が踏襲されていたことも大きな要因であったと考えられる。

40) 民主連盟党党首クム・ヴィアスナーの Facebook ページ (<https://www.facebook.com/Mr.KhemVasna/photos/a.1527104104201534/2345514809027122/?type=3&theater>, 2019 年 1 月 15 日閲覧) より。

おわりに

NEC 改革は 2014 年 7 月の与野党合意時に救国党が最も重視していた点で、9 人の委員の決定にあたっては国民議会内与野党のバランスをとることを憲法にも明記し、中立性、独立性の改善が図られたが、政治環境の激変の前に、その基礎は崩れた。異議申立の解決や懲戒処分など裁量の余地のある判断の適否については立場によって評価が分かれよう。

一方で、純粋に選挙運営の技術的観点だけからみた場合、実績を評価できる点も確かにあると考える。選挙人名簿の刷新は、以前の状況を考えれば高く評価できよう。ただ、名簿の質を維持するためには、死者の登録を確実に削除していくという難題に継続的に取り組んでいく必要がある。また、多重登録や誤登録の撲滅には、最新タイプの Khmer Identity Card 以外を根拠に登録した選挙人の登録を更新していく作業も重要であろう。

また、少なくとも速報のための開票結果集計の効率性や透明性に関しては 2013 年と比較すれば格段の改善を達成しており、2017 年と比べても 2018 年はさらに前進したといえる余地はあると考える。しかし、政党立会人・選挙監視員の記録に合致する各投開票所の結果の合計が全体の結果に等しくなるという最も説得的な状況の達成には速報段階でも至らず、公式結果については部分の総和が全体に等しくなることの検証の材料となる投開票所ごとのデータをいまだに公開できていない点で、2017 年はもちろん 2013 年の選挙運営にも劣る面があることも否めない。また、集計される対象である各投開票所の書類については誤りの根絶にはほど遠く、その正確性・信頼性の根拠となる相互確認・牽制という点については、与野党ともに基本的に全投票所をカバーできる政党立会人を準備できた 2017 年より明らかに後退しており、2013 年に比べても明確に改善したとはいえないと考える。この点では、救国党の消滅は人民党の圧勝につながった一方で、選挙実務の面だけを見ても、勝者の正当性を説得的に示す機会を失わせたという面もあるといえよう。

総じて、選挙運営の技術的側面での改善は明らかにみられたが、後退した点もあり、まだまだ先は長い、といえよう。筆者は、とくに実務面について、改革に向けた NEC の姿勢や努力を肯定的に評価している。しかし、根本的な改善には、

各書式の手書きを極力1部のみに減らし、選挙人登録・選挙人名簿点検や結果速報システムで導入された ICT の活用を、暫定結果、公式結果のための集計、さらには迅速な問題解決や迅速・適切な異議申し立て解決など、選挙運営全般に広げていくことが必要と考える。さらに、人選や訓練を改善してミスを減らすことに努める一方、ミスの発生を前提としその検出、訂正を最初から組み込んだ制度を構築することが必要となる。そして、それは現在の NEC にとって決して不可能なことではないとも考えている。

ただ、同時に、NEC だけでは改善に限界があることをふまえた対応も必要である。NEC の選挙実務がいくら改善しても、そのことを各政党関係者や NGO、一般市民など NEC 外の人々が理解し納得しなければ、選挙結果に対する信頼を確保することはできない。そのためには、NEC として情報公開を進め透明性を高めることはもちろん必要だが、投開票所、CEC、PEC も含めた NEC 全体の仕事ぶり



写真 2-3 手前にある国民議会の尖塔と重なって奥に見えるのが NEC の新建物。2018 年の国民議会議員選挙後に移転した。背後に見えるカジノのビルと隣接することに NEC 委員長は不満を述べている (Mech 2018)。なお、クメール語における「投票」の「票」の単語には宝くじの意味もある (2019 年 4 月 28 日筆者撮影)。

を観察してくれる政党立会人や選挙監視員，第三者評価を下す NGO などの存在が必要であり，これらとの協力が結局は NEC のためにもなる，という前提に立った協力関係の構築が望まれる。

もちろん，選挙運営上の改善が実現したとしても，政治環境によって実質的な競争が排除されてしまえば，選挙自体が高く評価されることはないであろう。しかし，政治環境が変わった際に，信頼できる平和的政権選択手段の存在によって混乱を最小化するうえでも，また変えることのできない原則として憲法が掲げる「複数政党制自由民主主義」について人々が考えるきっかけとしても，選挙運営の改善が持つ意義は決して小さなものではないと，筆者は考えている。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 大西裕 2017.「選挙管理と積極的投票権保障」大西裕編『選挙ガバナンスの実態 世界編——その多様性と「民主主義の質」への影響——』ミネルヴァ書房 14-38.
- 外務省 2013a.「安倍総理大臣のカンボジア及びラオス公式訪問（主な成果）」11月17日 (https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/page3_000542.html, 2019年1月14日閲覧).
- 2013b.「日カンボジア首脳会談（概要）」12月15日 (https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/page18_000144.html, 2019年1月14日閲覧).

<英語文献>

- Ben Sokhean and Ben Paviour 2017. “Interior Ministry Issues Stop-Order to Situation Room NGOs.” *The Cambodia Daily*, 5 July (<https://www.cambodiadaily.com/news/interior-ministry-issues-stop-order-to-situation-room-ngos-132133/>, 2019年8月30日閲覧).
- Ben Sokhean, Mech Dara and Ananth Baliga 2017. “‘Death of democracy’: CNRP dissolved by Supreme Court ruling.” *The Phnom Penh Post*, 17 November (<https://www.phnompenhpost.com/national-post-depth-politics/death-democracy-cnrp-dissolved-supreme-court-ruling>, 2019年8月30日閲覧).
- COMFREL 2013a. “Final Report on Survey of Voter List, Voter Registration, and Audit of the Voter List plus Verification of the Deletion Forms for the 2013 National Election (SVRA-PLUS).” (https://comfrel.org/english/wp-content/uploads/2018/05/156_Voter_Survey_2012__SVRA_Plus_Eng_01_04_2013_Final.pdf, 2019年1月15日閲覧).
- 2013c. “2013 National Assembly Elections Final Assessment and Report.” (<https://>

- comfrel.org/english/wp-content/uploads/2018/04/25_Final_Report_and_Assessment_National_Assembly_Elections_Final.pdf, 2019 年 1 月 15 日閲覧).
- 2017a. “2016 Voter Registration Monitoring and Observation Report.” (<https://comfrel.org/english/2016-voter-registration-monitoring-and-observation-report/>, 2019 年 8 月 30 日閲覧).
- 2017b. “Voter List Audit in Cambodia.” (<https://comfrel.org/english/voter-list-audit-in-cambodia/>, 2019 年 8 月 30 日閲覧).
- 2017c. “Final Assessment and Report on the 2017 Commune Council Elections.” (<https://comfrel.org/english/final-assessment-and-report-the-2017-commune-council-election/>, 2019 年 8 月 30 日閲覧).
- Khuon Narim 2018. “LDP to ask parliament to review tick demand.” *Khmer Times*, 20 July (<https://www.khmertimeskh.com/513994/ldp-to-ask-parliament-to-review-tick-demand/>, 2019 年 8 月 30 日閲覧).
- Morgenbesser, Lee 2019. “Cambodia’s Transition to Hegemonic Authoritarianism.” *Journal of Democracy* 30: 158-171.
- López-Pintor, Rafael 2000. *Management Bodies as Institutions of Governance*. UNDP.
- Mech Dara 2018. “NEC ‘dissatisfied’ over new building location.” *The Phnom Penh Post*, 19 September (<https://www.phnompenhpost.com/national/nec-dissatisfied-over-new-building-location>, 2019 年 8 月 30 日閲覧).
- National Democratic Institute (NDI) 2013. “Report on the Voter Registry Audit (VRA) in Cambodia 2013” (<https://nicfec.files.wordpress.com/2013/05/ndi-nicfec-cas-vra-report-2013.pdf>, 2019 年 1 月 15 日閲覧).
- NEC 2013b. “Press Release Regarding Internal Audit on 2012 Voters' Lists.” (<https://www.necselect.org.kh/english/content/press-release-regarding-internal-audit-2012-voters-lists-11-07-2013>, 2019 年 8 月 30 日閲覧).
- 2016. “Code of Conduct for Electoral Observers during Election Process.” (<https://www.necselect.org.kh/english/content/code-conduct-electoral-observers-during-election-process>, 2019 年 8 月 30 日閲覧).
- 2017c. “Press Release: Number of Political Party’s Agents for the 04th Mandate of Commune/Sangkat Council Election 2017.” 8 May (<https://www.necselect.org.kh/english/content/press-release-number-political-party%E2%80%99s-agents-04th-mandate-communesangkat-council-election>, 2019 年 8 月 30 日閲覧).
- 2018d. “Press Release: Almost 80,000 Political Party Agents Are Allowed to Observe the Election.” 17 July (<https://www.necselect.org.kh/english/content/press-release-almost-80000-political-party-agents-are-allowed-observe-election>, 2019 年 8 月 30 日閲覧).

- 2018e. “Press Release: Around 80,000 National and International Observers Are Accredited by NEC.” 26 July (<https://www.necselect.org.kh/english/content/press-release-around-80000-national-and-international-observers-are-accredited-nec>, 2019年8月30日閲覧).
- 2018f. “Press Release: The Number of Complaints Related to Voting and Ballot Counting During the Election of Members of the National Assembly in the 6th Legislature 2018.” 1 August (<https://www.necselect.org.kh/english/content/press-release-number-complaints-related-voting-and-ballot-counting-during-election-members>, 2019年8月30日閲覧).
- 2018g. “Clarification: Mr. Khem Veasna’s Accusation Contradicted to the Fact Against Election Officers.” 3 August (<https://www.necselect.org.kh/english/content/clarification-mr-khem-veasna%E2%80%99s-accusation-contradicted-fact-against-election-officers>, 2019年8月30日閲覧).
- 2018h. “Clarification on Mr. Khem Veasna’s Wild Accusation.” 4 August (<https://www.necselect.org.kh/english/content/clarification-mr-khem-veasnas-wild-accusation>, 2019年8月30日閲覧).
- Norris, Pippa 2015. *Why Elections Fail*. Cambridge University Press.
- Norris, Pippa, Thomas Wynter and Sarah Cameron 2018. “The expert survey of Perceptions of Electoral Integrity, Release 6.5, (PEI_6.5).” August 2018 (<https://www.electoralintegrityproject.com>).
- Radio Free Asia (RFA) 2013. “Cambodian NGOs Reveal Poll Fraud Report.” 27 November (<https://www.rfa.org/english/news/cambodia/report-11272013162936.html>, 2019年8月30日閲覧).
- 2016. “Cambodia Voter Registration Ends with 7.8 Million of 9.6 Million Eligible Voters Signed Up.” 30 November (<https://www.rfa.org/english/news/cambodia/cambodia-voter-registration-ends-11302016124340.html>, 2019年8月30日閲覧).
- The Electoral Reform Alliance (ERA) 2013. “Joint-Report on the Conduct of the 2013 Cambodian Elections.” (<https://comfrel.org/english/joint-report-on-the-conduct-of-the-2013-cambodian-elections-the-electoral-reform-alliance-era/>, 2019年8月30日閲覧).
- Vong Sokheng and Stuart White 2013. “Marathon PM speech focuses on reforms.” *The Phnom Penh Post*, 26 September. (<https://www.phnompenhpost.com/national/marathon-pm-speech-focuses-reforms>, 2019年8月30日閲覧).
- Wright, George 2017. “NDI Ordered to Halt Operations, Foreign Staff Face Expulsion.” *The Cambodia Daily*, 23 August. (<https://www.cambodiadaily.com/news/ndi-ordered-halt-operations-foreign-staff-face-expulsion-133946/>, 2019年8月30日閲覧).

<クメール語文献>

- COMFREL 2013b. “Sech ktei brokas poatamean stei pi lotthophal batham ning min phluv kar ney kar baohchhnaot cheate chhnam 2013 (2013 年選挙の非公式速報結果に関するプレスリリース).” 7 月 29 日, (https://comfrel.org/wp-content/uploads/2013/07/42218320130729_Comfrel_Pattern_Election_Result_PR_Kh_Final_29_07_2013.pdf, 2019 年 8 月 30 日閲覧)
- Konabaks brocheachon kampuchea/ konabaks sangkruoh cheate (人民党・救国党) 2014. “Kechhch prom prieng sdeipi damnaohsreay noyoubay rovean konabaks brocheachon kampchea ning konabaks sangkruoh cheate (人民党と救国党の間の政治的和解に関する合意).” 7 月 22 日 .
- Konak kammeathikar cheate riebcham kar baohchhnaot (国家選挙管理委員会, NEC) 2013a. “Sievophov nai noam KKB/KKR samreab kar baohchhnaot chreus tang tamnang reastr nitikal ti 5 chhnam 2013 (2013 年第 5 期国民議会議員選挙投開票所委員会マニュアル).” (<https://www.neceselect.org.kh/khmer/content/3289>, 2019 年 8 月 30 日閲覧).
- 2013c. “Tareang lotthophal phluv kar ney kar baohchhnaot chreus tang tamnang reastrnitikal ti 5 chhnam 2013, (2013 年第 5 期国民議会議員選挙公式結果表).” 9 月 11 日, (<https://www.neceselect.org.kh/khmer/node/793>, 2019 年 8 月 30 日閲覧).
- 2013d. “Chamnuon aneak tov baohchhnaot sanleik chhnaot ban kar ning sanleik chhnaot min ban kar knong kar baohchhnaot chreus tamng tamnang reastr nitikal ti 5 chhnam 2013 (2013 年第 5 期国民議会議員選挙における投票者数・有効票数・無効票数).” 9 月 11 日 (<https://www.neceselect.org.kh/khmer/node/794>, 2019 年 8 月 30 日閲覧).
- 2017a. “Tareang lotthophal phluv kar ney kar choh chhmuoh baohchhnaot daeumbai riebcham banhchi baohchhnaot thmei chhnam 2016 (2016 年新選挙人名簿準備のための選挙人登録公式結果表).” 2 月 12 日 (<https://www.neceselect.org.kh/khmer/content/1700>, 2019 年 8 月 30 日閲覧).
- 2017b. “Bat banhchea ning nitevithi samreap kar baohchhnaot chreusreus krum brueksa khum sangkat anatte ti 4 (第 4 期クム・ソンカット評議会選挙細則).” 3 月 23 日 (<https://www.neceselect.org.kh/khmer/content/1776>, 2019 年 8 月 30 日閲覧).
- 2018a. “Tareang lotthophal phluv kar ney kar thveu bachchobbann pheap banhchi baohchhnaot ning kar choh chhmuoh baohchhnaot chhnam 2017 (2017 年選挙人名簿更新・選挙人登録公式結果表).” 1 月 24 日 (<https://www.neceselect.org.kh/khmer/content/2865>, 2019 年 8 月 30 日閲覧).
- 2018b. “Sievophov nai noam K.K.B/K.K.R samreab kar baohchhnaot chreus tang tamnang reastr nitikal ti 6 chhnam 2018 (2018 年第 6 期国民議会議員選挙投開票所委員会マニュアル).” (<https://www.neceselect.org.kh/khmer/content/3314>, 2019 年 8 月 30 日閲覧).

- 2018c. “Sech ktei brokas poatamean lekh 118: phneak ngear konabaks noyoubay chit 8 moen neak truv ban anunhnheat aoy choul ruom sangket meul kar baohchhnaot (プレスリリース 約8万人の政党立会人に選挙監視参加認可).” 7月17日 (<https://www.ncelect.org.kh/khmer/content/3411>, 2019年8月30日閲覧).

[注] なお、2019年12月のNECによるドメイン名変更のため、本稿で参照したURL中のwww.ncelect.org.khはwww.nec.gov.khに置き換えしないとアクセスできなくなる可能性がある。

